

# الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

## Parliamentary Oversight of the Implementation of the State Budget under the Iraqi Constitution of ٢٠٠٥

محمد فؤاد طلب المختار

أ.م.د. عبد الباسط علي جاسم

كلية الحقوق / جامعة الموصل

كلية الحقوق / جامعة الموصل

### المقدمة:

من المعلوم أن الموازنة العامة للدولة هي خطة التدبير لسنة مقبلة تختص السلطة التنفيذية (الحكومة) باعدادها وتحضيرها ثم تجري مناقشتها عن طريق السلطة التشريعية (البرلمان) واجازتها، ثم تتولى الحكومة تنفيذها الا أنه قد تخرج السلطة التنفيذية عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في اجازتها بنود أو عناصر النفقات العامة والايادات العامة ومن هنا ياتي دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بما تشتمل عليه من نفقات وايادات متعلقة باوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام، وتكمن الفائدة المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ومدى انطباق تقديرات الايرادات والنفقات على ما قد تحقق منها بالفعل، لذا فإن الرقابة على تنفيذ الموازنة

العامة للدولة تستمد أهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر باجازة السلطة التشريعية لها من جهة، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل اسراف وتبذير لأموال الدولة من جهة اخرى، ولهذا كان لابد من ايجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين.

#### أولاً: أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال بيان الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة التي تهدف إلى المحافظة على المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري فضلاً عن عدم تجاوز التخصيصات أو الإسراف في النفقات العامة، ومعرفة ما قد تحقق من بنود الموازنة العامة من خلال مراجعة الحساب الختامي.

#### ثانياً: هدف البحث:

يهدف البحث الى التوصل لمراحل الرقابة (البرلمانية) على تنفيذ الموازنة العامة والمتمثلة بالمرحلة السابقة على التنفيذ والمرحلة المتزامنة على التنفيذ واخيرا المرحلة اللاحقة على التنفيذ لغرض الوصول الى الهدف النهائي للرقابة الا وهو المحافظة على المال العام من خلال تحديد مواطن الخلل ومحاولة تحجيمه ومعرفة الايجابيات ومحاولة تعزيزها.

**ثالثاً: مشكلة البحث**

بالرغم من تعدد الاجهزة الرقابية في العراق والمتمثلة بالرقابة الادارية (الجهاز التنفيذي) بجميع صورها والرقابة المستقلة وتشمل (رقابة ديوان الرقابة المالية ورقابة هيئة النزاهة) فضلاً عن الرقابة البرلمانية موضوع البحث الا أن ذلك لا يؤثر على ظاهرة الفساد المالي والاداري والاسراف في الانفاق والتبذير غير المبرر وهذا ما دفعنا الى دراسة موضوع البحث لغرض تفعيل دور الرقابة البرلمانية من اجل المحافظة على المال العام.

**رابعاً: فرضية البحث:**

نحاول من خلال هذا البحث الاجابة على التساؤلات الاتية:

- ١- ما هي الرقابة البرلمانية و كيف يمكن تحديد نطاقها وما اهدافها؟
- ٢- ما تقدير نظام الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة؟
- ٣- ما هي وسائل الرقابة البرلمانية وكيف يمكن تحقيقها في ظل الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥)؟
- ٤- ما هو الحساب الختامي ومتى يعرض على البرلمان؟ وماذا يتضمن؟

**خامساً: منهجية البحث:**

للاحاطة بالموضوع اعتمدنا المنهج التحليلي من خلال عرض ودراسة هذا الموضوع من خلال عرض الاراء الفقهية ومناقشتها وتحليلها فضلاً عن الشرح على المتون فيما يتعلق بمواد الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥).

## سادساً: هيكلية البحث:

سوف تتناول موضوع البحث على وفق الهيكلية الآتية:

المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: تعريف الرقابة المالية واهدافها.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة المالية.

المطلب الثالث: تقدير نظام الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية السابقة (اثناء مناقشة مشروع الموازنة).

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية اثناء التنفيذ ( المتزامنة).

المطلب الأول: حق السؤال البرلماني.

المطلب الثاني: حق الاستجواب.

المطلب الثالث: حق التحقيق البرلماني.

المطلب الرابع: طرح موضوع عام للمناقشة.

المطلب الخامس: المسؤولية الوزراية.

المبحث الرابع: الرقابة البرلمانية اللاحقة (اعداد الحساب الختامي).

الخاتمة... وتتضمن جملة من الاستنتاجات التي توصلنا اليها فضلاً عن التوصيات.

## المبحث الأول

### ماهية الرقابة البرلمانية

من خلال اطلاعنا على موضوع الرقابة فقد أظهر لنا صوراً مختلفة لها تختلف باختلاف الهيئة التي تمارسها وباختلاف طبيعة هذه الرقابة ومداهها، فالرقابة قد تكون إدارية تباشرها الإدارة بنفسها على أعمالها أو قد تكون رقابة قضائية تباشرها المحاكم، وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل كل دولة، وقد تكون سياسية تمارس من قبل ممثلها الشعب وهي الرقابة البرلمانية، لذا سنتناول دراسة هذا الموضوع في ثلاثة مطالب، نعرض في الأول، ماهية الرقابة البرلمانية وأهدافها، وفي الثاني، نطاق الرقابة البرلمانية وفي الثالث تقدير الرقابة البرلمانية وكما يأتي:

## المطلب الأول

### تعريف الرقابة البرلمانية وأهدافها

سنتناول هذا الموضوع في فرعين، نكرس الأول، لدراسة تعريف الرقابة البرلمانية، في حين نعرض في الثاني، أهداف الرقابة البرلمانية وهو ما سنبحثه تباعاً وعلى النحو الآتي:

## الفرع الأول

### تعريف الرقابة البرلمانية

جاء دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) وم قبله دستور ١٦ تموز لسنة (١٩٧٠م) حالهما حال معظم الدساتير العربية والأجنبية خالياً من التطرق إلى بيان المراد بالرقابة البرلمانية أو كما يطلق عليها بعض الفقه القانوني والمالي<sup>(١)</sup> مصطلح (الرقابة السياسية) ولا يعد هذا نقصاً أو عيباً تشريعياً كون موضوع بيان المراد بالمصطلحات القانونية يقع على عاتق الفقه القانوني. أما على المستوى الفقهي وعلى الرغم من تعدد التعاريف التي ساغها الفقه القانوني واتجه بها مذاهب شتى لبيان المراد بالرقابة البرلمانية إلا أنها جاءت منسجمة ومتقاربة من حيث المضمون والجوهر.

فقد ذهب البعض من الفقه<sup>(٢)</sup> إلى تعريف (الرقابة البرلمانية) بأنها قيام البرلمان بمراقبة الحكومة بتنفيذ الموازنة العامة التي اقرها سابقاً وعلى النحو الذي تمت المصادقة عليه).

في حين عرفها آخرون<sup>(٣)</sup> بأنها (الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة للدولة وبحدود الإجازة البرلمانية للموازنة).

(١) د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٤١٤.

(٢) ينظر السيد عبد المولى، المالية العامة (فن المالية العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٦٧٤.

(٣) د. عبد اللطيف قطيش، المصدر السابق، ص ٤١٤.

كما رأى فيها آخرون<sup>(١)</sup> بأنها (وهي التي يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية أو عن طريق التنظيمات الشعبية سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة أم على مستوى الفئات الإقليمية).

كما وعرفت بأنها (تلك الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني)<sup>(٢)</sup>.

من كل ما تقدم يستشف لنا أن الرقابة البرلمانية (السياسية) هي رقابة البرلمان على تنفيذ على الموازنة العامة للدولة سواء تلك التي تتعلق بالايرادات العامة أم بالنفقات العامة.

من خلال ما تقدم يتضح بأن الرقابة البرلمانية تتضمن دراسة أعمال الحكومة وتأييدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت حيث يعد البرلمان سلطة رقابية سياسية على أعمال الحكومة وتصرفاتها حتى يتأكد من أن جميع ما تقوم به من أعمال يتم في حدود القانون ويتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة.

وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، هو اختصاص أصيل كفلته لمجالسها ورسمت له الطرق التي تسير عليها هذه الممارسة بما يضمن استمرار هيمنة المجلس على مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها، ولذلك فإن الرقابة البرلمانية، هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الناخبين الذين تمثلهم السلطة التشريعية.

(١) د. أحمد جامع، علم المالية العامة، ج٦، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص٣٩٠.

(٢) د. علي الصاوي/ من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية)، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص١٣٢.

وإذا كنا نقول: أن السلطة التنفيذية تخضع للرقابة البرلمانية فإنه لا يفوت علينا التوضيح بأن ذلك الخضوع بدرجات فالبرلمان في جميع أنحاء العالم يقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية، ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى، وذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك بالنظر إلى أن بعض الدول يستطيع البرلمان فيها إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على الثقة في الحكومة.<sup>(١)</sup>

وفيما يخص أهمية الرقابة البرلمانية وأساسها فلأن الحكومة هي صانعة السياسة العامة والمنوط بها تنفيذها فإن ذلك يعد مسوغاً، لأن يشاركها البرلمان تأدية تلك الاختصاصات بتوازن معناه أن السلطة توقف السلطة وتحد من جماحها ومن هنا لم يكن من سبيل للاحتراز من ذلك إلا بالاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من التجاوز<sup>(٢)</sup> وعلى هذا الأساس كانت الرقابة من أهم وظائف البرلمان يستوثق بها تارة من خلال كيفية أداء الحكومة لمهامها ويتمكن من منعها إذا ضلت حيث يرجع هذا الثقل الكبير للوظيفة الرقابية للبرلمان في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتھا التطورات السياسية منها:<sup>(٣)</sup>

(١) ينظر د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص ١٣٢؛ د. أعاد حمود القيسي، مصدر سابق، ص ١٠٣-١٠٥؛ حسين علي طه: الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ١٢٣-١٢٦.

(٢) ينظر د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد، ١٩٦١، ص ٤٢٥-٤٢٦.

(٣) د. هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص ٤٢٧.



- إن الحكومة هي التي تصنع السياسات العامة، وهي التي تملك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للأنظمة، وبالتالي يتجه اهتمام البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار ما هو ممكن من وسائل وآليات وتفعيلها للمساهمة في صنع القرار وأهمها الرقابة.
- إن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة سيما وجود أقلية حزبية كبيرة مؤيدة للحكم، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.
- إن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنتظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين.

## الفرع الثاني

### أهداف الرقابة البرلمانية

من خلال النظر في مختلف النصوص الدستورية المنظمة للرقابة يتضح أن لها هدفاً عاماً ترمي إليه جميع وسائل الرقابة كما أن لكل وسيلة منها هدفاً خاصاً بها لا يتحقق بغير إتباعها.

أما فيما يتعلق بالغرض العام للرقابة فإنه يتمثل في الاستيثاق من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع بنود الموازنة التي نالت ثقة البرلمان وهو ما أكدته الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥م) من خلال النص على (يختص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية)<sup>(١)</sup> وتحقيق ذلك يتطلب أمرين هما:<sup>(٢)</sup>

- أولهما أن يكون لدى النائب المعلومات والوثائق المالية اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة بشكل يمكنه من الإحاطة علماً بمجريات الأمور فيها مع الأخذ بالعلم أن حجب هذه المعلومات عنه لا يؤثر على ضرورة قيامه بدوره الرقابي وإنما قد يوقعه تحت تأثير جماعات محتكرة لتلك المعلومات المالية وبالتالي تؤثر على أدائه التشريعي والرقابي المالي.

(١) ينظر الفقرة (أ) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٤٠.

- أما الآخر، وهو ضرورة أن يتصف النائب بالكفاية الفنية والخبرة بالوسائل المالية التي تمكنه من مراقبة الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة.

وتأتي أهمية تحقيق هدف الرقابة من خلال الآتي:

- تبصير الحكومة بالانحراف والفساد الإداري والمالي الكامن في إحدى إداراتها حتى تبادر بإصلاحه.
- تنبيه البرلمان إلى أن هناك بعض القطاعات التي تستلزم تدخلاً أو إصلاحاً تشريعياً أما لعدم وجود تنظيم لها أو لأن التنظيم القائم لم يعد ملائماً واقعياً أو أن حلول الحكومة ومعالجتها لم تعد كافية وبالتالي مساءلة المسؤول عن ذلك

وفيما يتعلق بالأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية فهذه ترجع إلى نوع الوسيلة الرقابية إذ لكل وسيلة هدف محدد لا يتحقق بغير اتباعه، فمنها ما يرمي إلى العلم بالمجهول أو الاستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها ما يرمي إلى المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب أو ذلك الذي يبتغي إظهار الحقيقة حول أمر ما كالتحقيق البرلماني.

وجميع ذلك يأتي تحت غطاء تحقيق المصلحة العامة التي تهدف بطبيعة الحال إلى تقويم وإصلاح الأداء الحكومي في تنفيذ بنود الموازنة العامة على نحو ما سنعرضه في دراستنا لوسائل الرقابة البرلمانية تفصيلاً.

## المطلب الثاني

### نطاق الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية فإنها أضيق منها في الأثر هذا ما أظهره التباين بين الرقابيتين.

فبالرغم من أن مبدأ الفصل ما بين السلطات يحرص على أن لا تتدخل سلطة في عمل سلطة أخرى، إلا أنه لم يحدد نطاق رقابة البرلمان أو القضاء تحديداً دقيقاً، حيث جاء الاتساع في المجال لصالح البرلمان، وأنت السعة في الأثر لصالح القضاء.<sup>(١)</sup>

ومن مظاهر اتساع مجالات الرقابة البرلمانية، أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية كما هو شأن الرقابة القضائية، وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً من دون امتدادها إليها طالما لها تأثيرها على المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>، وبالتالي ينعكس على وظيفته السياسية وقد يجعله يخسرها إذا ما استخدم البرلمان سلطاته في الرقابة وأثبت عدم التزام ذلك الشخص بأحكام الموازنة العامة للدولة.

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية على ما تتخذه الأخيرة بصفتها الحكومية وإنما تمتد لما تصدرها السلطة التنفيذية من أعمال إدارية داخلية، كما أن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها

(١) ينظر حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ص١٢٣-١٢٦، ص ١٢٥؛ د. هاشم الجعفري مصدر سابق، ص ٤٢٦.

(٢) ينظر ضياء الدين عارف: محاضرات في أصول علم المالية العامة، مطبعة التقيض الأهلية، بغداد، ١٩٤٥، ص ٣٠٩.

كخضوع الأعمال الإدارية، إذ تتحقق فيها مناط هذه الرقابة وهو انعقاد الاختصاص بها للسلطة التنفيذية حتى من ذهب إلى أنه لا يجوز لأعضاء البرلمان من رقابتهم إلى السياسة الخارجية للدولة على أساس أنها تعكس العلاقة بالدول الأخرى حيث أنها تعد من أعمال السيادة كما أن طابعها السري قد يتعارض من أن تكون مجالاً للرقابة سيما إن كانت وسيلة الرقابة هي الأسئلة المكتوبة التي يعد نشر الإجابة عنها بالجريدة الرسمية من مقتضيات ممارستها ويرى البعض من الفقه<sup>(١)</sup> أن هذا الرأي، لا يمكن قبوله، لأنه من جهة يخالف ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية فالتذرع بأن في التعرض لتلك الأعمال ما يفضي إلى الكشف عن سريتها هو أمر مردود عليه بأن السرية لا يمكن أن تمثل عائقاً يحول من دون أن يبسط النواب رقابتهم على تلك الأعمال سيما إن كان من المقدور الحفاظ على سريتها من دون إخلال بحقهم الدستوري في الرقابة، ولعل من سبل ذلك عدم نشر الإجابة الحكومية عن الأسئلة المتعلقة بالمسائل السرية بالجريدة الرسمية مما يكون مفاده اقتصار العلم بها على أعضاء البرلمان وحدهم، بل أنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من عقد جلسة سرية لمناقشة هذه الأعمال، وهذا أمر تقره الدساتير ولا تحظره وعلى خلاف ذلك كانت الرقابة القضائية التي تقتصر على أعمال الإدارة فحسب من دون أن تمتد إلى أعمال السيادة<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن تعلق تلك الأعمال بالموازنة العامة وارتباطها بها بصورة مباشرة أو غير مباشرة يؤكد سلطة البرلمان في إخضاعها للرقابة مع التأكيد على ضرورة الحفاظ على سريتها.

ومن مظاهر اتساع الرقابة البرلمانية أيضاً، إن هذه الرقابة لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة

(١) د. أحمد جامع، مصدر سابق، ص ٣٩٩.

(٢) ينظر ضياء الدين عارف، مصدر سابق، ص ٣٠٩؛ د. عبداللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٤١٥.

فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية، بل حتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً<sup>(١)</sup> وهذا أيضاً على خلاف الرقابة القضائية التي لا تمارس إلا إذا كان العمل تاماً نهائياً وقد أحدث أثره<sup>(٢)</sup>.

فضلاً عن ذلك فإن الرقابة البرلمانية تشمل مشروعية الأعمال الإدارية ومدى تطابقها مع بنود الموازنة وملاءمتها معاً، فلا تقتصر على الاستيثاق من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له أو وجود الاعتمادات في الموازنة العامة وإنما تتجاوزها إلى البحث في مدى ملاءمته مع الواقع والظروف المتزامنة له، لكن الرقابة القضائية تقتصر على مشروعية الأعمال الإدارية ولا تمتد إلى ملاءمتها<sup>(٣)</sup>.

وفيما يختص بضيق أثر الرقابة البرلمانية فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة، فلا يملك البرلمان أكثر من ذلك حيث يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً من دون الاعتراف له بأكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامراً إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها كما لا يمكنه أن يلغي قراراً أصدرته الإدارة أو يعدله أو يوقف تنفيذه مهما كانت درجة جسامة مخالفته للمشروعية، لكن يكون له أن يخفف من تلك الآثار من خلال سن تشريع بهذا الشأن أو ما يسمى بالنفوذ الأدبي للبرلمان على الإدارة حتى لا يتعرض الوزير للمساءلة.

(١) ينظر حسين علي طه، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) د. هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص ٤٢٦.

(٣) د. هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص ٤٢٦.

## المطلب الثالث

### تقدير نظام الرقابة البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة للدولة تعد الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة، فهي مرجع الرقابات الأخرى من إدارية وقضائية وهي محورها الرئيس من حيث أن الالتزام بحدود الإجازة البرلمانية للموازنة هو معيار صحة التنفيذ ومشروعيته.

وبغية دراسة هذا الموضوع على وجه الدقة، سنحاول بحثه في فرعين، نكرس الأول لبيان مسوغات الأخذ بنظام الرقابة البرلمانية، في حين نسلط الضوء في الفرع الثاني على معوقات الأخذ بهذا النظام.

## الفرع الأول

### مسوغات الأخذ بنظام الرقابة البرلمانية

هناك أسباب عدة قيلت للأخذ بهذا النوع من الرقابة ولعل أبرزها تكمن بما يأتي:

١. تبدو الرقابة البرلمانية كنوع من التعويض الضروري عما لحق السلطة التشريعية من وهن وضعف حيث قيدت مبادرتها على الصعيد المالي، بل وعلى الصعيد التشريعي عامة، إذ باتت السلطة التنفيذية هي التي تعد مشاريع القوانين في الأعم الأغلب من الحالات، بل أن نزع الثقة من الحكومة غالباً ما يبدو

صعب المنال فتبقى الرقابة سلاحاً يشهر في وجهها فإذا هي لم تمنع فإنها تزرج على الأقل<sup>(١)</sup>.

٢. إن الرقابة البرلمانية تبقى حاجة إدارية لأنها تخضع لرقابة غير تسلسلية أي غير مرتبطة بها مستقلة عنها ورقابته غير قضائية لكثرة إجراءاتها وما تستغرقه من وقت فتبقى الرقابة البرلمانية المنقلبة من تلك القيود والتي تتوجه إلى عمل الوزير مباشرة كمسؤول أول على رأس الإدارة، ثم إن من العسير أن يتم تحديد المسؤول الحقيقي عن قرارات جماعية فتكون الرقابة البرلمانية الملاذ في مثل هذه الحالات، حيث لها حرية التصرف والاستقلالية، بل والشجاعة الكافية لأن تطرح مسائل قد تعرض مستقبل البلد لمخاطر مالية واقتصادية ذات انعكاسات سياسية واجتماعية غير محمودة العواقب<sup>(٢)</sup>.

٣. إن الرقابة البرلمانية حاجة سيكولوجية على الصعيد الشعبي فيبدو البرلمانين ملاذ ناخبهم في مواجهة إدارة موهلة في البيروقراطية ضيقة الأفق محدودة الفهم القانوني وإن ضاق عن استيعاب حركة التطور الجامحة فيرتفع صوت البرلمانين لتوجيه اللوم والنقد مما يشكل ضغطاً معنوياً لكبح الإيغال في امتهان المواطنين<sup>(٣)</sup>.

(١) لمزيد من التفصيل ينظر د. عبداللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٤١٦، وما بعدها.

(٢) د. عبد اللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٤١٦.

(٣) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.



## الفرع الثاني

### معوقات الأخذ بنظام الرقابة البرلمانية

أن الوضع الحالي للرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة هو على درجة كبيرة من الضعف، ولعل من أبرز تلك الأسباب الآتي (١) :

١. إن الموازنة العامة هي من إعداد الحكومة بصورة أساسية فهي برنامج عملها السنوي وقد تراجع دور مجلس النواب بهذا الخصوص، وتقيدت مبادراته على هذا الصعيد فلا يجوز له خلال المناقشة بالموازنة أو بمشاريع الاعتمادات الإضافية والاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه بصورة تعديل أو اقتراح يدخله عليها واصحبت إسهاماته بهذا المجال نوعاً من الاستعراضات الخطابية، وهذا ما يفسر اللامبالاة البرلمانية في إجراء الرقابة فهي لا تأخذ حيزاً من الاهتمام على الصعيد السياسي، إذ هي لم تقترن بإمكانية التعديل في برنامج مشروع الموازنة.

٢. إن الإرادة على إجراء الرقابة على الموازنة غير متوافرة فالوقت اللازم لمتابعة الرقابة غير متوافر والوسائل الضرورية لممارستها غير متوافرة أيضاً، بل إن البرلمانين يخشون مضايقة الإدارة وهم يتطلعون إلى إقامة علاقات حسنة معها لما لهم من خدمات لناخبيهم يؤدونها لهم من خلالها، ثم إن ميزان القوى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مال لصالح الأولى على حساب الثانية فأصبح من غير المحبذ التصدي لها في مكنم قوتها (٢).

(١) ينظر: د. هاشم الجعفري، مصدر سابق، ص ٤٢٦.

(٢) ينظر د. عبداللطيف قطيش، مصدر سابق، ص ٤١٦.

٣. أضف لذلك أن هذا النظام وإن كان قد تلقى آذان صاغية في بعض الدول إلا أنه قد اصطدم بجدار صلب في البعض الآخر وعلى وجه الخصوص في الدول ذات الأنظمة الديكتاتورية سيما (الأقطار النامية)، إذ كثيراً ما يقوم رئيس الدولة بتولي قيادة السلطتين التشريعية والتنفيذية بالوقت ذاته ويبقى البرلمان أياً كانت تسميته مجرد بناء وتشكيل خال من الروح والجوهر.

ومما تقدم يتبين ضرورة الرقابة البرلمانية في جميع الدول ومنها الدول التي تعتمد النظام البرلماني بعده سلاحاً يمكن السلطة التشريعية إشهاره بوجه السلطة التنفيذية عند وجود أي خرق في بنود الموازنة، بيد أن هذا النوع من الموازنة لا يخلو من المثالب في النظام البرلماني سيما أن الحكومة منتقاة من البرلمان وتمثل الأغلبية البرلمانية، مما يجعل البرلمان يجمال أعضاء السلطة التنفيذية الذين لا يلتزمون بأحكام قانون الموازنة العامة من هنا تغدوا أهمية حكومة التكنوقراط.

## المبحث الثاني

### الرقابة البرلمانية اثناء مناقشة

### الموازنة العامة (قبل تنفيذ الموازنة)

وتتم هذه الرقابة من خلال ما اعطاه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من صلاحيات في اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات ، وفق ما بينته المادة (٦٢/ ثانياً) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ ، فبذلك يكون مجلس النواب قد اعطى من الصلاحيات ما يمكنه من تحديد وتوجيه الانفاق العام للدولة<sup>(١)</sup>.

ويقدم مشروع الموازنة العامة في ١٠ تشرين الاول من كل سنة للبرلمان لغرض اقراره<sup>(٢)</sup>.

ويقوم مجلس النواب بمتابعة وصياغة مشروع الموازنة العامة من قبل اللجنتين المالية والقانونية داخل مجلس النواب<sup>(٣)</sup> . وذلك بعد اخذ مقترحات اللجان الدائمة كل حسب اختصاصها ، ومن ثم عرضه على مجلس النواب لقراءته قراءة اولى وثانية ، وبالتالي مناقشته والتصويت عليه ، وبذلك يمارس

(١) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، (المجلد ١٣)، العدد ٤٧، السنة ١٦، ٢٠١١، ص ٢٠٨ .

(٢) القسم (٦) فقرة (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) المواد (٩٠) و (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٦ .

مجلس النواب الرقابة التامة على بنود الموازنة وتدقيقها وتمحيصها وسد الثغرات فيها ، والمنافذ التي يمكن ان تكون باباً للفساد المالي (١).

---

(١) سيروان الزهاوي، مصدر سابق، ص ١١٠ .

## المبحث الثالث

### الرقابة البرلمانية اثناء التنفيذ (المتزامنة)

تعرف الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية بالرقابة التشريعية وأهم ما يميزها العمومية والشمول اكثر من الرقابة الإدارية والقضائية نظراً لما تتمتع به من سلطة مطلقة على الاعمال المالية للسلطة التنفيذية.

وتعتبر هذه الأصل في الرقابة وذلك لسببين<sup>(١)</sup>:

أولاً: السلطة التشريعية تعتبر الرقيب على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الاختصاص السياسي.

ثانياً: المهم لدى السلطة التشريعية هو التعرف على مدى مراعاة هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية للتخصيصات الممنوحة لها في الانفاق ومدى تحصيلها للإيرادات العامة.

حيث تمارس السلطة التشريعية هذا الاختصاص الرقابي من خلال وسائل رقابية هي السؤال والاستجواب والتحقيق وطرح موضوع عام للمناقشة فضلاً عن سحب الثقة وكما في المطالب الآتية:

(١) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، بت، ص ١٢٨ .

## المطلب الاول

### حق السؤال البرلماني

لما كان السؤال البرلماني يمثل تحدى الوسائل الملائمة لإقامة حوار بين البرلمان ممثلاً في أحد أعضائه والحكومة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء ، جوهره تقديم بيانات للبرلمان حول النشاط الذي قدم عنه السؤال ، لذا فإنه ينبغي تحديد السؤال وذلك من خلال تعريفه وميزاته واجراءته وكما يأتي:

أ- تعريف السؤال:

هو حق اعضاء البرلمان توجيه اسئلة الى الوزراء تتعلق باعمال وزاراتهم ، ويراد به الاستيضاح عن امور تعم الدولة او اعمال الحكومة ، لأن عضو البرلمان عندما يوجه السؤال الى أحد الوزراء انما يبغى معرفة حقيقة تصرف او قرار اقدم عليه الوزير<sup>(١)</sup>.

وهو حق منصوص عليه في الدستور لعضو البرلمان للرقابة والاشراف على تصرفات الحكومة بما يكفل حسن سير اعمال الوزارة ومطابقة اعمالها مع ما هو موجود لدى العضو من معلومات<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣، ص ص ٨٦٠-٨٦١ .

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر العربي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط٤، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٤٩٤ .

وهنالكَ من عرفه بأنه "حق يجيز لكل عضو من اعضاء المجلس النيابي (البرلمان) ان يستفهم او يستوضح من وزير من الوزراء عن امر غامض او مجهول ، او يلفت نظر الحكومة الى موضوع معين"<sup>(١)</sup>.

وينقسم السؤال البرلماني الى نوعين<sup>(٢)</sup>:

النوع الاول: السؤال الذي تكون الاجابة عنه كتابة وقد درج الفقه على تسميته بالسؤال المكتوب.

النوع الثاني: السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاهة ، وقد درج الفقه على تسميته بالسؤال الشفوي ، وهو ينقسم بدوره الى سؤال شفوي بسيط وسؤال شفوي مع المناقشة ، وقد يتسم بصفة الاستعجال وهو ما يسمى بالسؤال الحال او العاجل.

والأصل ان يكون السؤال شفويًا ، حيث يوجه السؤال -الى الوزير المختص- في المجلس ، ثم يرد الوزير بالإجابة عن السؤال بنفس الطريقة ، الا انه في مرحلة متطورة -ولعدم كفاية السؤال الشفوي بالغرض منه- ظهر السؤال المكتوب ، وتناولته اللوائح الداخلية للمجالس بالتنظيم شأنه شأن السؤال الشفوي. و في الحقيقة ان السؤال بنوعيه يقدم كتابة فلا فرق بين السؤال المكتوب والسؤال الشفوي ، وإنما الفرق يتجلى -كما سبق ان ذكرت- في طريقة الإجابة ، فإذا كانت الإجابة مكتوبة عد السؤال مكتوباً والعكس صحيح.

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٣٦٤.

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، جامعة الزقازيق، ٢٠١١، ص ١٣٢ .

والأصل هو ان يفصح مقدم السؤال عن رغبته في الحصول على الإجابة مكتوبة ، ومن ثم تقوم الجهة المختصة بتصنيف السؤال بإدراجه ضمن الأسئلة المكتوبة الا انه قد لا يفصح مقدم السؤال عن رغبته في الحصول على الإجابة مكتوبة ومع ذلك يتلقى الإجابة عن سؤاله كتابة.

### أما السؤال الشفوي:

هو يقتضي حضور الوزير المسؤول في الجلسة المحددة للإجابة ، بعكس السؤال المكتوب، والسؤال الشفوي شأنه شأن السؤال المكتوب فهو لا يؤدي الى التصويت بالثقة على الحكومة ، ولعل هذا هو السبب في كثرة استعمال النواب للسؤال ، وكذلك في تقبل الحكومات للأسئلة والرد عليها.

إلا أن ذلك لا يعني التقليل من شأن السؤال وبصفة خاصة السؤال الشفوي- كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة ، فهو يؤدي إلى طرح العديد من القضايا المهمة ، ومحاولة معرفة أبعادها ، والحصول على معلومات حولها،

ولقد عرفت الدول أنواع عديدة للسؤال الشفوي ، فمن حيث مدى المشاركة في مناقشة السؤال والإجابة عنه يوجد نوعان:

- السؤال الشفوي البسيط.

- السؤال الشفوي مع المناقشة.

ومن حيث الوقت الذي يجب الحصول فيه على الإجابة يوجد السؤال الشفوي العادي والسؤال الشفوي العاجل<sup>(١)</sup>.

(١) د. مدحت احمد يوسف غنايم، مصدر سابق، ص ١٤٢ .



ونظراً لعدم وجود خطورة من السؤال على مركز الوزارة أي لا يؤدي الى مسألة الثقة بالوزارة ، فهو لهذا لا يتمتع بإجراءات مطولة وإنما يتم توجيه الأسئلة والإجابة عليها في سهولة ويسر مع اتباع اجراءات تنظيمية بسيطة.

لأنها تهدف الى التثبيت من امر ما والاستيضاح عنه فإذا اقتنع العضو باجابة الوزير كان به ، وإلاّ له فقط حق طلب توضيح ما غمض عليه وللوزير الاجابة بمرة واحدة وبإيجاز ولا يحق للعضو ان يسترسل في الرد على الوزير او التعقيب على إجابته ، وقد يكون السؤال كتابةً او شفاهاً فإذا كان كتابة فهنا يرسل الوزير الاجابة مكتوبة الى السائل عن طريق مجلس البرلمان<sup>(١)</sup>.

وقد أخذت الدساتير العراقية بهذا الحق منذ تأسيس الدولة العراقية واصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ ، وقد تكفلت المادة (٥٤) منه بهذا الحق ونصت على ((لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستيضاحات ، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها على الوجه الذي يبينه النظام الداخلي لكل مجلس ....))<sup>(٢)</sup>.

اما دستور عام ١٩٧٠ فتكفلت المادة (٥٥) بهذا الحق ونصت على:  
أ- ((للمجلس الوطني دعوة أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه او استجوابه))<sup>(٣)</sup> . ونصت المادة (٥٧- أولاً وثانياً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي السابق على هذا الحق<sup>(٤)</sup>.

(١) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٨٦ .

(٢) المادة (٥٤) من النظام الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

(٣) المادة (٥٥- أ) من دستور العراق للعام ١٩٧٠ .

(٤) المادة (٥٧) من قانون المجلس الوطني العراقي السابق المرقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ انة ١٩٩٥ .

اما دستور عام ٢٠٠٥ فقد تكفلت المادة (٦١) سابقاً بهذا الحق ونصت على ((العضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة))<sup>(١)</sup>.

ونصت المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي على ((لكل عضو ان يوجه الى أعضاء مجلس الرئاسة او رئيس مجلس الوزراء او نابه او الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة اسئلة خطية مع اعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، وذلك للاستفهام عن امر لا يعلمه العضو ، او للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها اليه ، او الوقوف على ما تعتمزه الحكومة في امر من الامور))<sup>(٢)</sup>.

## ٢. مميزات السؤال:

أهم ما يميز حق السؤال البرلماني عن غيره من الاختصاصات او الحقوق البرلمانية هي:

أ. حق السؤال حق شخصي: أي انه مقتصر، على السائل أي العضو وعليه له حق التنازل عنه او ان يتدخل طرف ثالث فيه ، ويسقط السؤال بزوال صفة العضو او السائل<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة (٦١ - سابقاً) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.

(٣) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي، المادة (٥٤) ((لا يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، او من وجه اليه)).

ب. حق السؤال وسيلة فعالة وأداة فنية: يأتي ذلك من أهمية الكشف عن اعمال وتصرفات الإدارات العامة ضمن الحكومة خلال عمليات تنفيذ الموازنة العامة ومن خلال طرح الأسئلة التي تدفع الوزارة دائماً الى التفكير مسبقاً ان اعمالها سوف تكون محل سؤال فتلزم بالقيام بواجباتها بأمانة وإخلاص لكي لا تتعرض للانتقادات<sup>(١)</sup>.

ج. السهولة واليسر في تقديم السؤال: لا يترتب على السؤال مناقشات واسعة إنما سؤال يطرحه العضو ويجب الوزير المختص أو من ينوب عنه وللعضو فقط حق التعقيب عليه<sup>(٢)</sup>.

د. عدم مساس الحكومة أو طرح الثقة بها بصورة مباشرة: وإن كان لا يؤدي حق السؤال إلى طرح الثقة بصورة مباشرة بالوزارة ، مع ذلك له أهمية كبيرة لأنه يستخدم من قبل الأغلبية الحكومية في الغالب وأعضاء المعارضة على حد سواء ، إذ يعد وسيلة للكشف عن الكثير من الأمور فيما يخص تنفيذ قانون الموازنة العامة ولفت نظر البرلمان إليها والتنبيه إليها بالنسبة للمعارضة وهي تمارسه أن كان الهدف يختلف عن بقية الأعضاء<sup>(٣)</sup>.

(١) د. مصطفى سالم مصطفى النجفي، الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر، دراسة مقارنة، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩ ، ص ٦٧.

(٢) علي غني عباس الجنابي، مصدر سابق، ص ١٥٦ .

(٣) د. مصطفى سالم مصطفى النجفي، المصدر السابق، ص ٦٨ .

### ٣. شروط وإجراءات توجيه حق السؤال البرلماني:

أ. يوجه السؤال من عضو واحد: يستفاد من لفظ (لكل عضو) ان حق السؤال لا يجوز ان يقدم الا من قبل عضو واحد من اعضاء البرلمان ويجوز ان يوجه الى اكثر من وزير ، اذا كان السؤال يتعلق او يدخل ضمن اختصاص وزارتين (١).

ب. يجب ان يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها: نص على هذا الشرط في النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ولم نجد له مثيل في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي (٢).

ج. ان لا يمس السؤال الافراد والهيئات او مختلف الجهات من خلال عبارات غير لائقة: لأن ذلك سوف يؤدي الى تغيير الغرض من السؤال وانحرافه عن هدفه لأن مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة هدفه هو التأكد من صحة الإجراءات ومطابقتها للقوانين.

د. يجب ان يكون السؤال مكتوباً: نصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي ان يكون السؤال خطياً اما الإجابة فأجاز ان تكون شفوية ويحق للعضو ان يطلب ان تكون الإجابة مكتوبة علماً ان السؤال

(١) ينظر: نص المادة (٥٤) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ والمادة أولاً من دستور عام ١٩٦٣ الفقرة (١٦) والمادة (٥٥) من دستور عام ١٩٧٠ والمادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي.

(٢) المادة (٩٤-٩٤) ثانياً من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق. ((يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصفاً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها خالياً من التعليق والجدل والسعي بالشؤون الخاصة بالأشخاص)).

يجوز ان يكون مكتوباً او شفاهاً وذلك حسب ما يقرره النظام الداخلي للمجالس النيابية او الدستور<sup>(١)</sup>.

اما إجراءات مباشرة هذا الحق فهي بسيطة ولا يعترضها أي تعقيدات فهي أما ان تكون مكتوبة او شفوية وكذلك تتعلق بأمر تنفيذ الموازنة العامة وما يدخل تحتها من بنودها وأبوابها والتنقلات بين الأبواب وما يتعلق في تحصيل الإيرادات العامة أي تكون محصورة ضمن الاختصاص الرقابي لأعمال الحكومة ولا تمس أشخاص الحكومة ، واشترط أن لا يكون السؤال مما هو معروض على القضاء<sup>(٢)</sup> ، وكذلك الا يكون موضوعه معروض على اللجان التحقيقية قبل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس وأن يكون سؤالاً واحد لكل عضو في كل جلسة وله فقط حق التعقيب عليه<sup>(٣)</sup>.

وأجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي ان السؤال الذي يتم الإجابة عنه شفاهاً ان يدرج في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوعين من التبليغ<sup>(٤)</sup>.

(١) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٨٦١ .

(٢) المادة (٥٧) ثانياً من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .

(٣) المادة (٥٢ و ٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.

(٤) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال اقرب جلسة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال اكثر من أسبوعين).

وكذلك أجاز اذا ما كان الموضوع المتعلق بالسؤال يتعلق بالمصلحة العامة أن يبدي أي عضو من غير العضو السائل تعليق موجز او ملاحظات (١).

وأجاز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ان يطرح موضوع يتعلق بالسياسة العامة لوزارة ما او مجلس الوزراء بصورة عامة للمناقشة والاستيضاح بشرط ان يكون الطرح من قبل خمسة وعشرين عضواً (٢).

## المطلب الثاني

### حق الاستجواب

من أجل دراسة حق الاستجواب يتطلب الامر تعريفه ومميزاته واجراءاته وكما يأتي:

#### ١. تعريفه:

يقصد به محاسبة الوزارة كوحدة واحدة او أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتصل بالمسائل العامة. وهنا يدخل ضمن الموازنة العامة. وعلى ذلك يتضمن في هذا الحق تجريح الوزارة ولومها على سياستها او الوزير المختص فقط (٣). وهو اخطر أنواع الحقوق التي يمتلكها البرلمان لما يترتب عليه من

(١) المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي (للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره ان يستوضح المسؤول المعني. وأن يعقب على الإجابة ، ومع ذلك فلرئيس المجلس اذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة ان يأذن بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال او لعضو اخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة).

(٢) المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.

(٣) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٨٦٢ .

نتائج تتمثل بطرح الثقة بالوزير او الوزارة<sup>(١)</sup> كلاً ويحقق الاستجواب رقابة فعالة وأكيدة لأنها تؤدي إلى كشف السلبات المتصلة بالسياسة العامة للحكومة<sup>(٢)</sup>. هذا وقد نص دستور عام ٢٠٠٥ الحالي في المادة (٦١ سابعاً -ج-) على ((العضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه)). ونص النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي في المادة (٥٨) على الية الاستجواب وكما يأتي:

((يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة الى رئيس المجلس موقعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الاقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالامور المستجوب عنها والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والاسباب التي يستند اليها مقدم الاستجواب ، ووجه المخالفة الذي ينسبه الى من وجه اليه الاستجواب وما لدى المستجوب من اسانيد تؤيد ما ذهب اليه ولا يجوز ان يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور او القانون او عبارات غير لائقة ، او ان يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة او ان تكون في تقديمه مصلحة خاصة او شخصية

(١) نصت المادة (٦٦) من القانون الاساس لعام ١٩٢٥ على ((وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن امام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومسؤولون بصورة منفردة عن الاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر...))؛ والمادة (٥٩) من دستور عام ١٩٧٠ نصت على ((نواب رئيس الجمهورية والوزراء مسؤولون عن اعمالهم امام رئيس الجمهورية...)) اذا على خلاف ما عرف في الدساتير السابقة ودستور عام ٢٠٠٥؛ المادة (٦١) ثامناً أ و ب ١ ، ٢ ، ٣ ، ج)).

(٢) د. مصطفى سالم مصطفى، المصدر السابق، ص ٨١ .

للمستجوب ، كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس ان فصل فيه مالم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك))<sup>(١)</sup>.

## ٢. مميزات حق الاستجواب

- أ. يعتبر وسيلة مباشرة لتحريك المسؤولية الوزارية لما يتضمنه من معنى الاتهام والمحاسبة في ذات الوقت<sup>(٢)</sup>.
- ب. يؤدي الى اثاره مناقشة عامة لا تقتصر على العضو السائل والوزير الذي وجه إليه الاستجواب ، ونلاحظ لخطورة النتائج المترتبة على الاستجواب فإنه محاط بضمانات مثل انه لا يحق للوزير المستجوب الاجابة الا بعد فترة معينة ضمن الدستور<sup>(٣)</sup>.
- ج. لا يعتبر حق شخصي للعضو المستجوب فالاصل انه لا ينتهي الامر بتنازله عنه او زوال صفة العضو او من وجه اليه فيجوز لغيره من الأعضاء تبنيه<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.

(٢) د. ابراهيم درويش، الدولة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٣٤٤ .

(٣) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي، المادة (٦١) سابغاً -ج)

من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٥٧) من قانون المجلس الوطني السابق المرقم ٢٦

في ١٩٩٥؛ المادة (٥٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

(٤) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٨٦٢-٨٦٣ .



د. الاستجواب يتناول جميع اعمال الحكومة ، لذلك نجد عضو البرلمان غالباً ما يلجأ اليه ان يكون في حدود الدستور ولأهميته نجد انه يحاط بإجراءات أولها اشتراط عدد محدد من النواب في توجيهه (١).

### ٣ . إجراءات توجيه الاستجواب:

يجب ان يكون الاستجواب تحريراً أي مكتوباً وهذا شرط نجده غالباً في جميع الانظمة البرلمانية دون تمييز نظراً لأهمية الاستجواب وخطورته وخطورة الاثار المترتبة عليه. وأن يوجه السؤال بموافقة عدد معين من الاعضاء في البرلمان أي بموافقة عدد معين كان يكون عشرة اعضاء او خمسة وعشرون حسب ما ينص عليه الدستور او النظام الداخلي للبرلمان. ويوجه الاستجواب الى وزير واحد وان يكون على درجة من الاهمية والخطورة ، ولا يمس شخص الوزير أي ما يدخل في اعمال الوزارة وتصرفاتها واختصاصاتها فقط أي في حدود المصلحة العامة والدستور. وأجازت غالبية الأنظمة للوزير المستجوب حق عدم الإجابة في نفس الجلسة وإنما تأجيله إلى الجلسة التي تليها او خلال فترة محددة ضمن الدستور او النظام الداخلي للبرلمان (٢). كل هذه الأمثلة تدل على ضعف هذه الوسيلة الرقابية في مجلس النواب العراقي الحالي وخضوعه للتغيرات

(١) المادة (٦١ سابعاً - أ-) من دستور عام ٢٠٠٥ نصت على ((لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه)). والمادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي.

(٢) المادة (٩٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي ؛ والموقع الالكتروني:

[www.albasra-net/ar-articles-2009.faraj1009.htm](http://www.albasra-net/ar-articles-2009.faraj1009.htm)

والأحزاب السياسية ذات الأغلبية في المجلس والوزارة، فاذا تنازل صاحبه عنه سقط ولا يصبح ملكاً للمجلس<sup>(١)</sup>.

وما يؤكد ذلك الأمثلة التطبيقية على اجراء الاستجواب في النظام العراقي ما حصل من استجواب الدكتور (صادق علوش) وزير الصناعة عام ١٩٨٨، والاستجواب الثاني في عام ١٩٩٨ لوزير الصحة ضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي السابق والتي أدت الى إعفاء وزير الصحة من منصبه واجراء التصويت على اعفاء وزير الصناعة والمعادن لكن لم يحصل التصويت على النصاب اللازم (الثلاثين فلم يعفى من منصبه). وما حصل من استجواب مجلس النواب العراقي لوزير الكهرباء في الجلسة الاعتيادية السابعة بتاريخ ٤ تشرين الاول ٢٠٠٩ (كريم وحيد) والتي لم تثمر الى نتيجة ما بسبب استقالة الوزير من منصبه. واستجواب وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) والتي لم تثمر ايضا الى نتيجة واضحة اذ قدم الوزير اعلاه استقالته وقبلت وتم احالته الى المحكمة المختصة وتم اطلاق سراحه بكفالة واصبح مجهول المصير فلا توجد أي تصريحات او نتائج تعلن او اعلنت من نتيجة الاستجواب او التحقيق مع هذا الوزير.<sup>(٢)</sup>

وكذلك استجواب المفوضية العليا للانتخابات في الجلسة الاعتيادية الثامنة للمجلس في (٥) تشرين الاول ٢٠٠٩ والتي لم تعرف لها نهاية ولا نتيجة.<sup>(٣)</sup>

(١). للمزيد من التفاصيل ينظر: <http://www.iraqcanter.net>

(٢) للمزيد من التفاصيل ينظر: [www.albasra-net/ar-articles-٢٠٠٩.faraj](http://www.albasra-net/ar-articles-٢٠٠٩.faraj)

١٠٠٩

(٣) للمزيد من التفاصيل، ينظر:

[www.intekabat.org.look/printtop١٢,١٧.١](http://www.intekabat.org.look/printtop١٢,١٧.١).

والاستجواب يغطي كل اعمال الحكومة بشرط ان يكون في حدود الدستور وان لا يمس شخص رئيس الدولة ، بينما السؤال يمكن ان يكون موضوعه امورا تتعلق بالسلطة القضائية بشرط ان تكون لأمر ذات صلة بعمل الحكومة.

أما من حيث الآثار: يترتب على الاستجواب نتائج متعددة وذات خطورة تصل ذروتها الى فتح المناقشة التي تنتهي في الغالب بقرار معلل بحجب الثقة عن الحكومة بينما في السؤال البرلماني لا يترتب عليه حجب الثقة او مناقشات عامة وعلى كل حال فإن للسؤال جواباً وللاستجواب مناقشة.

من حيث الإجراءات لاحظنا انه في السؤال لا يتطلب شروط او إجراءات طويلة ومعقدة وهي في الغالب شروط بسيطة ، في حين ان الاستجواب نظراً لأهميته وخطورته من حيث الموضوع يحاط بإجراءات مشددة ، ولكن الاستجواب وسيلة فعالة بيد المجالس النيابية للهيمنة على تصرفات الحكومة لذلك يحاط بكثير من الشروط والإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

(١) د. مصطفى سالم مصطفى، المصدر نفسه، ص ٨٤ .

#### ٤. التمييز بين حق الاستجواب والسؤال البرلماني:

تعتبر الوسيطتين من الحقوق البرلمانية لكن هناك مسائل يتميز بها حق الاستجواب عن حق السؤال أهمها: (١)

١- يعد السؤال وسيلة بسيطة للحصول على المعلومات او الايضاحات عن امر يجمله السائل بقصد به لفت نظر الحكومة الى امر معين في حين ان الاستجواب يعد وسيلة سياسية اساسية مباشرة من وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وتعني المحاسبة والالتهام في الوقت ذاته.

٢- ان الاستجواب يؤدي الى اثاره مناقشة عامة لا تقتصر على النائب المستجوب والوزير الموجه اليه الاستجواب ، بينما في السؤال فالعلاقة شخصية بين السائل والموجه اليه السؤال أي حق شخصي ولا يثير مناقشة عامة. ولكن كثيراً من الاسئلة التي يشترك في مناقشتها كثير من النواب تقترب من الاستجواب لاسيما عند ينتهي الاستجواب من غير نتيجة.

٣- في الاستجواب اذا تقدم به احد الاعضاء يصبح ملكاً للمجلس فإن تنازل عنه مقدمه جاز لاي عضو ان يتبناه حتى ولو اعلن مقدمه انه عدل عن الاستجواب لأنه اقتنع بوجهة النظر المخالفة للوجهة التي قام الاستجواب عليها ، بينما في السؤال فالعكس من ذلك (٢) .

-٤

(١) المصدر، نفسه، ص ص ٨٣ - ٨٤.

(٢) د. مصطفى سالم مصطفى النجفي، مصدر سابق، ص ص ٨٣ - ٨٤ .

## المطلب الثالث

### حق التحقيق البرلماني

#### ١. تعريفه:

هو حق البرلمان في تأليف لجان خاصة من بين اعضائه لاجراء التحقيقات اللازمة له لكي يستتير امامه الطريق في المسائل التي تدخل في اختصاصه ولكي يكون على بينة من الامر عندما يتخذ قراراً في شأن من الشؤون ولا يستطيع البرلمان بغير التحقيق ان يقف على عيوب الجهاز الحكومي وخاصة في الجوانب المالية فبواسطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن الوقوف على المساوي التي تنطوي عليها سياسة الحكومة وعند ذلك يحدد البرلمان وسائل التلخص منها التي كشف عنها بالتحقيق.

ولا يقتصر التحقيق على ناحية معينة وانما يمتد الى حالة اتهام أحد الوزراء وفحص الطعون المقدمة في صحة نيابة اعضاءه والتحقيق في الفضائح المالية التي تعد اهم جوانب التحقيق البرلماني<sup>(١)</sup>.

والتحقيق البرلماني يعطي للبرلمان الحق بالتأكد والاستقصاء بنفسه عن المعلومات والبيانات المطلوبة للاطمئنان عن صحتها<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ص ٨٦٣-٨٦٤ .

(٢) عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، دار المعارف، مصر، ١٩٥٨، ص ٣٨٤ .

## ٢. أنواع لجان التحقيق وسلطاتها:

لجان التحقيق التي تشكل ضمن نطاق البرلمان هي اما لجان مؤقتة او لجان دائمة:

### أ. اللجان المؤقتة:

لجان تشكل بشكل مؤقت لأغراض تحقيقية في موضوع يطرأ على البرلمان لأنه لا يمارس أي البرلمان بكامل هيئاته إجراءات التحقيق إنما يعهد لها لأحد لجانها ، وتنتهي هذه اللجان بانتهاء التحقيق في الموضوع المطروح عليها او بانتهاء المدة المحددة لها <sup>(١)</sup>. وتشكيل هذه اللجان مبدأ قانوني معترف به للمجالس النيابية وسلطات هذه اللجان تخولها الاطلاع على جميع الأوراق والوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق والاستدعاء للموظف المختص للحضور أمام اللجان <sup>(٢)</sup>.

(١) المادة (٥١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق. المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي، والتي نصت على ((للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليها))؛ بحيث يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة او من خمسين عضواً من الأعضاء)).

(٢) المادة (٥٥) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق؛ المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ((تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تفصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على ما له لعاقبة بالقضية المطروحة من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء وتحديد اجورهم من قبل هيئة الرئاسة.

## ب. اللجان الدائمة:

وهذه اللجان مقررة قانوناً في المجلس النيابي تختص بمهمة التحقيق والمراقبة على أعمال الحكومة والأجهزة التابعة لها اذ ان كل لجنة تختص بمتابعة ومراقبة حق التوازن في المؤسسات التي تدخل تحت اختصاصها<sup>(١)</sup>. وعليه فإن هذه اللجان لا تختص بأمر التحقيق إنما تحال إلى اللجان المؤقتة لأنها من صميم اختصاصها ولأنها تشكل لهذا الغرض ، اما اللجان الدائمة فإن النظام الداخلي للمجالس النيابية يحدد شروط تشكيلها واختصاصاتها هذا وقد نظمت كل من المواد (٧٢ ، ٧٣ ، ٧٤ ، ٧٥ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨٠ ، ٨١) إجراءات تشكيل هذه اللجان ومباشرتها لاختصاصاتها<sup>(٢)</sup>.

ومن بين اللجان الدائمة ذات العلاقة بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة للجنة المالية ولجنة النزاهة<sup>(٣)</sup>.

---

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الفصل الثالث عشر، اختصاص اللجان الدائمة، المادة (٨٧) ثالثاً: (لكل لجنة متابعة ومراقبة حفظاً للتوازن في المؤسسات ذات العلاقة باختصاصها).

(٢) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي، الفصل الثاني عشر، لجان المجلس.  
 (٣) المادة رقم (٩٢) أولاً (متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة).  
 المادة (٩٣) أولاً (متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها)، ثانياً متابعة السياسة المالية لمتختلف وزارات ومؤسسات الدولة.

## المطلب الرابع

### طرح موضوع عام للمناقشة

تمنح بعض الدساتير لبرلماناتها الحق في طرح موضوع يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية لإحدى الوزارات للمناقشة بشرط أن يتقدم به عدد من أعضاء المجلس ويستطيع أي عضو المشاركة في المناقشة على خلاف السؤال إلا أن هذا النوع من وسائل الرقابة لا يتضمن أي نوع من أنواع الاتهام للحكومة بقدر ما هو مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم بغية الوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها<sup>(١)</sup>.

عليه يمكن تعريف هذا الأسلوب من أساليب الرقابة البرلمانية بأنه طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل وجهات الرأي بشأنه فلا يقصد بهذه الآلية إذن المحاسبة أو الاتهام، وإنما فقط لتوفير الحكومة والمجلس حول الموضوعات المثارة في شأنها المناقشة ولذلك فإن هذا الأسلوب يعد من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفين ولذلك فإننا يمكن أن نعهده من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

(١) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٤؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، ١٩٦٣، ص ٦٠٣.



وهذا ما أكدته النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بمقتضى أحكام المادة (٥٥) منه إذ أجاز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة أو أداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد لرئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور بموجب سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته.

## المطلب الخامس

### المسؤولية الوزارية

هي حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها إذا كان التصرف الصادر عنه أو عنها يستوجب المساءلة ويترتب عليه استقالته<sup>(١)</sup>. وهي بهذا تعد المسؤولية كأثر مترتب على استخدام البرلمان لوسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تقضي (حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية) وبما أن الوزارة بالنظام البرلماني تباشر سلطة فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية فهي تكون مسؤولة عما يصدر عنها من تصرفات ولا ضير من مراقبة السلطة التشريعية لها لتحديد من شططها وغلوها ان حاولت ذلك.

وقد كانت مسؤولية الوزارة أمام البرلمان جنائية في بادئ الأمر حيث كانت تثار أمام مجلس النواب الانكليزي الذي كان له حق الاتهام وتتم المحاكمة أمام مجلس اللوردات ثم ظهرت المسؤولية السياسية إلى جانبها لتشمل الأخطاء الجسمية التي تقع من الوزارة أثناء ادارتهم لشؤون الحكم أو تلك التي تضر بمصلحة المملكة ثم أصبحت مسؤولية سياسية فقط منذ عام (١٧٤١)<sup>(٢)</sup>.

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٧، ص ص ٢٥٨-٢٥٩.

(٢) د. حسين سيد أحمد: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا، القسم الثاني، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٩٦.

ومن الجدير الإشارة إلى أن المسؤولية الوزارية تختلف بمعناها الفني الدقيق عن مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف مطلوب ولا بد منه حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة النظر المختلفة، فإذا رفض البرلمان مشروع قانون تقدمت به الوزارة فليس معنى ذلك وجوب استقالتها ما دام الرفض غير قائم على معارضة المجلس للسياسة العامة للوزارة<sup>(١)</sup>.

هذا ويمكن تقسيم المسؤولية الوزارية إلى نوعين هما:

## النوع الأول

### المسؤولية التضامنية

وتعني سحب الثقة من الوزارة بأكملها واستقالتها حينما يتصل التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للوزارة أو كان نتيجة مباشرة لرئيس الوزراء هذه التصرفات بعده رمزاً للوزارة في النظم البرلمانية<sup>(٢)</sup>. وفي هذه الحالة يلتزم جميع الوزراء بتقديم استقالتهم حتى من عارض منهم السياسة التي ترتبت عليها المسؤولية الوزارية نظراً لأن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري.

(١) د. حسن الفكهاني: موسوعة القضاء والفقهاء، بلا مكان طبع، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٨٢-٨٣.

(٢) د. حسن سيد أحمد، مصدر سابق، ص ٩٦؛ د. حسن الفكهاني، المصدر السابق، ص ٨٢.

كما وقد يكون التصرف الموجب للمسؤولية صادراً من أحد الوزراء إلا أنه مع ذلك يتم سحب الثقة من الحكومة بأكملها إذا أعلن رئيس الوزراء متضامنة مع الوزير الذي ينسب إليه التصرف بشرط أن تعلن الوزارة عن ذلك صراحة.

وهذا ما أخذ به النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٤) منه إن لمجلس النواب وبناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أثر استجواب موجه إليه على أن يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتعد الوزارة مستقبلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وهو ما أكدته المادة (٦٥) منه.

## النوع الثاني

### المسؤولية الفردية

هي سحب الثقة من وزير معين أو عدد من الوزراء من دون أن يؤدي ذلك إلى استقالة الوزارة بأكملها إلا إذا قررت الوزارة التضامن مع الوزير المستقيل فتتقلب المسؤولية من فردية إلى تضامنية<sup>(١)</sup>.

(١) ينظر د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٤١؛ د. عبدالغني بسيوني عبدالله: القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ٢٩٩.

وقد أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لهذا المجلس واستناداً لاحكام المادة (٦٣) منه سحب الثقة ومما تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية الفردية لا تثار إذا كان التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة إنما يشترط أن يكون التصرف متعلقاً بالسياسة الداخلية للوزارة أي عندما يكون التصرف صادراً عن الوزير بصفته رئيساً إدارياً على الوزارة أو عن أحد الموظفين التابعين له أو حتى الذين فوضهم بعض اختصاصاته بموجب القانون ولعل الحكمة من مسؤولية الوزير في حالة التفويض كما نرى أنه يتم بناءً على تقديره من ناحية ومن ناحية أخرى أنه يملك حق الإشراف على التنفيذ فضلاً عن كونه يملك إلغاء التفويض أو تعديله الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته.

## المبحث الرابع

### الرقابة التشريعية اللاحقة

وتعد هذه الرقابة رقابة شاملة تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهي من الناحية المبدئية رقابة لاحقة لكونها تأتي بعد التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامي وإقراره ولكن ذلك لا يمنع المجلس من مراقبة تنفيذ الموازنة خلال فترة التنفيذ من خلال اللجان المالية داخل المجلس نفسه.

حيث نصت المادة (٦٢/أولاً) من دستور عام ٢٠٠٥ على أن: ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره)) ، وإن المدة المحددة لتقديم الحساب الختامي تبدأ في ١٥ نيسان من السنة التالية حيث يقوم وزير المالية باعداد الحسابات الختامية السنوية لاسيما اموال الموازنة الخاصة ويقدمها الى ديوان الرقابة المالية وبدوره يقوم الديوان باعداد تقرير رقابي بشأن الحسابات الختامية في ١٥ من شهر حزيران ويقوم مجلس الوزراء بتقديم الحسابات الختامية وتقدير الرقابة الى جهة تتمتع بسلطة تشريعية وطنية في ٣٠ حزيران<sup>(١)</sup>.

ويعتبر عرض الحساب الختامي على مجلس النواب أمر ضروري لأن السلطة التشريعية هي التي أقرت الموازنة العامة لذا يتطلب الأمر التأكد من أن

(١) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٢، ص ٣٣٧. د. السيد عبد المولى، المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام مع اشارة خاصة بالمالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٨٣؛ المادة (٦٢) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ القسم ١١ من قانون الادارة المالية والدين العام النافذ.

التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل ، وإن الغرض الأساسي من عرض الحساب الختامي على البرلمان هو لضمان تحقيق النفقات العامة لأقصى قدر ممكن من المنافع للمجتمع ويعرض الحساب الختامي بأساليب مختلفة ، أما عرض تفصيلي أي عرض تفصيلي للنفقات والإيرادات على مستوى الفصول والمواد وهذا العرض بدوره يتيح للسلطة التشريعية تتبع مدى التزام الحكومة بالتخصيصات التي خصصت للموازنة ، ويؤمن للسلطة التشريعية عرض شامل ودقيق لنتائج الموازنة ، والعرض الإداري الذي يستند على مفردات التصنيف الإداري للنفقات في الموازنة العامة ، وأيضا العرض النوعي الذي يعتمد على عرض النفقات العامة المتكررة حسب أنواعها في حساب واحد ، والعرض الوظيفي الذي يستند على تجمع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات التي غذتها النفقات نفسها ، والعرض الجغرافي ويعتمد تجميع البيانات للنفقات والإيرادات حسب المناطق الجغرافية ، والعرض النسبي فيكون بشكل عرض بنسبة مئوية والعرض البياني ويتم وضع الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية او خطوط<sup>(١)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه ان هناك نوع اخر من الرقابة التشريعية يمارسها مجالس المحافظات على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي<sup>(٢)</sup>. فضلاً عن دوره في إعداد

(١) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ١٣٠ .

(٢) المادة (٧/ سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظم باقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

مشروع الموازنة الخاصة بمجلس المحافظة والمصادقة عليها وإجراء المناقشة بين أبوابها<sup>(١)</sup>. كما يمارس المجلس حق استجواب المحافظ أو نائبيه<sup>(٢)</sup>.

في كل ما تقدم يتضح هذه الوسيلة من المراقبة أي ضعف الرقابة التشريعية (مجلس النواب العراقي) بسبب هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة التي تقوم بترشيح الوزراء من قبلها فالوزير الذي ينتمي إلى كتلة برلمانية كبيرة يكون في مأمن من هذه الطريقة ولاسيما عند إجراء التصويت فيكون لصالحه. لذا نحن نرى من أجل تفعيل هذا النوع من الرقابة لا بد من اختيار الوزراء من المستقلين (التكنوقراط) أي الذين لا ينتمون إلى الأحزاب من أجل خضوعهم لهذه الطريقة ومحاسبتهم وسحب الثقة إذا التزم الأمر وذلك وعدم الدفاع عنهم بالبرلمان أو الجهات الرقابية الأخرى.

(١) المادة (٧/ خامساً) (١ ، ٢) من القانون نفسه.

(٢) المادة (٧/ ثامناً) من القانون نفسه.



## الخاتمة

تتعاون السلطات التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها ، والموازنة العامة كما اشرنا الى ذلك من قبل ، هي خطة التدبير لسنة مقبلة تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضيرها. حيث تناقشها السلطة التشريعية (ممثلة في المجالس النيابية المختلفة) وتجزئها ، ثم تعهد الى الحكومة بتنفيذها. غير ان السلطة التنفيذية قد تخرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في اجازتها عناصر النفقات والايرادات العامة ومن هنا تبدو أهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة بما تشتمل عليه من نفقات وايرادات متعلقة بكافة أوجه النشاط المالي في الاقتصاد العام حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي اقرها نواب الشعب.

ومن هنا أيضاً تتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة اخرى هي مرحلة التنفيذ بعد إتمامها لدورتها في المراحل الثلاث الاولى ، وهي التحضير والاعتماد والتنفيذ.

وتتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ، ومن مدى انطباق تقديرات الايرادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل ، كذلك فإنها تسمح من الوجهة السياسية للمجالس النيابية بالاطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية باجازة الإنفاق والجبائية التي منحت اياها بموجب قانون الموازنة. وبعبارة اخرى فإن الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة تستمد أهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية من جهة ، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل إسراف او تبذير لأموال الدولة من جهة اخرى ، ولهذا كان لابد من ايجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين ، هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الموازنة العامة. اما من الناحية التطبيقية فإن اساليب هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة

، بل وتختلف أشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة الى أخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها.

من خلال ما سبق توصلنا الى عدة استنتاجات وتوصيات وهي كما

يأتي:

### أولاً: الاستنتاجات

١- ان الرقابة التشريعية ضرورة ولا بد منها كونها تمثل رقابة الممثل الشرعي للشعب على الاموال العامة وان الرقابة التشريعية ، رقابة شاملة بكل جوانب وأوجه الموازنة العامة.

٢- ان الرقابة التشريعية رقابة مستقلة غير تسلسلية أي غير مرتبطة بالادارة ، وغير قضائية ، فهي رقابة متقلتة من الإجراءات والتعقيدات الروتينية ، ويمكن ان تمارس دورها الرقابي على كافة الأصعدة وفي مختلف الموضوعات المالية.

٣- ان الرقابة التشريعية ليست رقابة مهنية بقدر ما هي رقابة عامة على الموازنة العامة وذلك لسببين:

أ. ان الرقابة على الموازنة العامة وبالاخص في ظل التطورات الاجتماعية والاقتصادية الحالية تتطلب الخبرة الاقتصادية والفنية والعلمية العالية في الامور المالية ، وهي مما لا تتوفر في اغلب اعضاء البرلمان.

ب. ضيق الوقت المتاح للسلطة التشريعية في اجراء الرقابة والتدقيق على الموازنة العامة، حيث ان الموازنة العامة تعتبر عمل ضخم يتطلب جهد ووقت كبيرين للاحاطة بها ، والتي غالباً ما تعرض على البرلمان في نهاية السنة المالية وقبل وقت قصير نسبياً من بداية السنة المالية الجديدة ، مما لا يتيح الوقت الكافي لاجراء الرقابة الدقيقة على الموازنة.

٤- اخذ العراق بجميع صور الرقابة البرلمانية حيث اخذ بالرقابة البرلمانية السابقة والمتمثلة بعرض مشروع الموازنة العامة للدولة في البرلمان لغرض مناقشتها واقرارها وكذلك اخذ بالرقابة المتزامنة والمتمثلة بوسائل الرقابة البرلمانية وهي حق السؤال والاستجواب والتحقق وطرح موضوع للمناقشة والمسؤولية الوزارية فضلا عن الرقابة اللاحقة والمتمثلة بمناقشة الحساب الختامي.

٥- تبين لنا ضرورة الرقابة البرلمانية في جميع الدول ومنها الدول التي تعتمد النظام البرلماني بعده سلاحاً يمكن السلطة التشريعية إشهاره بوجه السلطة التنفيذية عند وجود أي خرق في بنود الموازنة، بيد أن هذا النوع من الموازنة لا يخلو من المثالب في النظام البرلماني سيما أن الحكومة منبثقة من البرلمان وتمثل الأغلبية البرلمانية، مما يجعل البرلمان يجمال أعضاء السلطة التنفيذية الذين لا يلتزمون بأحكام قانون الموازنة العامة من هنا تغدوا أهمية حكومة التكنوقراط.

٦- في كل ما تقدم يتضح ضعف هذه الوسيلة من المراقبة أي ضعف الرقابة التشريعية (مجلس النواب العراقي) بسبب هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة التي تقوم بترشيح الوزراء من قبلها فالوزير الذي ينتمي إلى كتلة برلمانية كبيرة يكون في مأمن من هذه الطريقة ولاسيما عند إجراء التصويت فيكون لصالحه.

## ثانياً: التوصيات

- ١- زيادة فاعلية الرقابة التشريعية من خلال الوسائل الآتية:
- أ. تمكين البرلمان من الوسائل والادوات التي تمكنه من اجراء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية عند تنفيذ الموازنة وذلك من خلال سن التشريعات التي تعطيها الصلاحية في استخدام الوسائل التي تمكنه من ذلك.
- ب. إلزام السلطة التنفيذية في تقديم مشروع الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة بوقت كافي للبرلمان لإجراء الرقابة والتدقيق على مشروع الموازنة العامة.
- ج. تشكيل اللجان البرلمانية المختصة بالأمر المالية من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص بالأمر المالية والاقتصادية والقانونية.
- د. ضرورة تشكيل جهاز رقابي متخصص دائم يعمل بالتنسيق مع اللجان البرلمانية المالية ذات العلاقة بالرقابة على الموازنة العامة من اجل توحيد الجهود وتنسيق العمل فيما بينها.
- هـ. نظراً للعلاقة الوثيقة بين فاعلية الرقابة التشريعية والنظام السياسي القائم فإنه تزداد قوة تلك الرقابة كلما كان تشكيل الحكومة بعيداً عن نظام الأغلبية البرلمانية ، واتجه نحو حكومة التكنوقراط أي المتخصصين.
- و. نرى من اجل تفعيل هذا النوع من الرقابة لابد من اختيار الوزراء من المستقلين (التكنوقراط) أي الذين لا ينتمون إلى الأحزاب من اجل خضوعهم لهذه الطريقة ومحاسبتهم وسحب الثقة إذا التزم الأمر وذلك وعدم الدفاع عنهم بالبرلمان او الجهات الرقابية الأخرى.

## ثبت المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب:

- ١- د. إبراهيم درويش ، الدولة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز سيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٧ .
- ٣- د. أحمد جامع، علم المالية العامة، ج١، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥ .
- ٤- د. السيد عبد المولى دراسة للاقتصاد العام ، مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ .
- ٥- د. حسين السيد أحمد، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا، القسم الثاني، القاهرة، ١٩٧٧ .
- ٦- د. حسين الفكهاني، موسوعة القضاء والفقهاء، القاهرة، ١٩٨٢ .
- ٧- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٨- د. سليمان الطماوي ، السلطات الثالثة في الدساتير العربية المعاصرة في العربي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الفكر ، القاهرة ، ١٩٧٤ .
- ٩- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، بت .

- ١٠- د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ .
- ١١- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨ .
- ١٢- د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ١٣- د. علي الصاوي، من يراقب من (محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية)، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣.
- ١٤- د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ .
- ١٥- د. مدحت احمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني ، جامعة الزقازيق ، ٢٠١١ .
- ١٦- د. مصطفى أبو زيد، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، ١٩٦٣.
- ١٧- د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٦١.
- ١٨- سيروان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، ط١ ، بغداد لا، ٢٠٠٨ .
- ١٩- ضياء الدين عارف، محاضرات في أصول علم المالية العامة، مطبعة التفتيق الأهلية، بغداد، ١٩٤٥.

٢٠- عبد الحميد متولي ، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٥٨ .

### ثانياً: البحوث:

١- د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (١٢) ، العدد ٤٦ لسنة ٢٠٠١ .

### ثالثاً: المواقع الالكترونية

[www.albasra-net/ar-articles-2009.faraj1009.htm](http://www.albasra-net/ar-articles-2009.faraj1009.htm).

[www.intekabat.org.look/printtop12,17.1](http://www.intekabat.org.look/printtop12,17.1).

htmwww.iraqcanter.net

### رابعاً: الرسائل والاطاريح:

١- د. مصطفى سالم مصطفى النجفي ، الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر ، دراسة مقارنة ، مقدمة الى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ .

٢- حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٢ .



- ٣- علي غني عباس الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ .

#### خامساً: الدساتير:

- ١- دستور جمهورية العراق ١٩٧٠ .  
٢- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

#### سادساً: القوانين والأنظمة:

- ١- النظام الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .  
٢- قانون المجلس الوطني السابق رقم ٢٦ في ١٩٩٥ .  
٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٦ .  
٤- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

## المخلص

ومن هنا اتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة اخرى هي مرحلة التنفيذ بعد إتمامها لدورتها في المراحل الثلاث الاولى ، وهي التحضير والاعتماد والتنفيذ ، وتتخلص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ، ومن مدى انطباق تقديرات الايرادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل ، كذلك فإنها تسمح من الوجة السياسية للمجالس النيابية بالاطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية باجازة الإنفاق والحباية التي منحت اياها بموجب قانون الموازنة. وبعبارة اخرى فإن الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة تستمد أهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية من جهة ، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل إسراف او تبذير لأموال الدولة من جهة اخرى ، ولهذا كان لابد من ايجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين ، هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الموازنة العامة. اما من الناحية التطبيقية فإن اساليب هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة ، بل وتختلف أشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة الى أخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها.

---

## **abstract**

Hence, it is clear that the budget should go through another stage, the stage of implementation after completing its first three stages of preparation, adoption and implementation.

The benefits of this oversight are summarized in ensuring the proper management of public funds and the extent to which the estimates of revenues and expenditures apply to what is already achieved. It also allows from the political point of view of the parliamentary councils to see how the executive authority allocates the expenditure and collection authority granted under the Budget Law . In other words, the financial control of the implementation of the budget derives its importance from the need to implement it as issued by the legislative authority on the one hand, and the need to implement it free of all waste or waste of state funds on the other hand, and therefore it was necessary to find control to ensure the achievement of these considerations , In theory from the importance of monitoring the implementation of the budget. In practice, the methods of this control are many and varied, and the forms of each type vary from one country to another and with the different time period it faces